



Matthias Pavel

## **Behördliches Vorgehen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit**

Unter besonderer Berücksichtigung  
abstrakt-genereller Handlungsmöglichkeiten

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abkürzungsverzeichnis.....                                                     | 17 |
| Literaturverzeichnis.....                                                      | 24 |
| Problemstellung und Gang der Untersuchung .....                                | 55 |
| Kapitel Eins: Einführung und Darstellung der Problematik .....                 | 59 |
| A. Alkohol in der Öffentlichkeit .....                                         | 59 |
| I. Entwicklung und aktuelle Situation des Trinkverhaltens .....                | 59 |
| 1. Alkoholkonsum in Deutschland .....                                          | 60 |
| a) Untersuchungen zum aktuellen Trinkverhalten.....                            | 60 |
| b) Untersuchungen zum aktuellen Trinkverhalten Jugendlicher .....              | 63 |
| aa) Allgemein.....                                                             | 64 |
| bb) Besondere Erscheinungen.....                                               | 66 |
| (1) „Binge-Drinking“ .....                                                     | 66 |
| (2) „Flatrate-Partys“ .....                                                    | 67 |
| c) Alkohol und Kultur .....                                                    | 68 |
| 2. Die Öffentlichkeit .....                                                    | 71 |
| 3. Erscheinungsformen des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit .....           | 71 |
| 4. Gründe für Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit.....                         | 73 |
| II. Durch öffentlichen Alkoholkonsum verursachte Probleme .....                | 75 |
| III. Maßnahmen gegen den öffentlichen Alkoholkonsum .....                      | 77 |
| 1. Rechtliche Maßnahmen .....                                                  | 77 |
| a) Maßnahmen durch den Bund .....                                              | 77 |
| aa) Alkopopsteuer .....                                                        | 77 |
| bb) Alkoholverbot für Fahranfänger .....                                       | 80 |
| b) Maßnahmen durch die Bundesländer .....                                      | 82 |
| aa) Inhalt des baden-württembergischen<br>Alkoholverkaufsverbotsgesetzes ..... | 82 |
| (1) Verbot des Alkoholverkaufs .....                                           | 82 |
| (2) Überführung des GaststG in Landesrecht .....                               | 86 |
| (3) Verbot von Flatrate-Partys .....                                           | 86 |
| (4) Weitere Planungen und Vorgehen anderer Bundesländer .....                  | 87 |

|                                                                                                       |                                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| bb)                                                                                                   | Verfassungsmäßigkeit des Alkoholverkaufsverbotsgesetzes .....                                                                     | 89  |
| c)                                                                                                    | Maßnahmen auf kommunaler Ebene .....                                                                                              | 89  |
| aa)                                                                                                   | Polizeirechtliches Vorgehen gegen den Alkoholkonsum .....                                                                         | 90  |
| (1)                                                                                                   | Alkoholkonsumverbote durch Polizeiverordnung .....                                                                                | 90  |
| (2)                                                                                                   | Alkoholkonsumverbote per Allgemeinverfügungen .....                                                                               | 91  |
| (3)                                                                                                   | Einzelmaßnahmen .....                                                                                                             | 92  |
| bb)                                                                                                   | Straßenrechtliches Vorgehen gegen den Alkoholkonsum .....                                                                         | 92  |
| cc)                                                                                                   | Vorgehen gegen den Alkoholverkauf .....                                                                                           | 93  |
| (1)                                                                                                   | Verkaufsverbote durch Polizeiverordnung .....                                                                                     | 93  |
| (2)                                                                                                   | Verkaufsverbote in Umsetzung des Ladenschlussrechts an<br>Tankstellen durch VA .....                                              | 94  |
| (3)                                                                                                   | Vorübergehende Einschränkungen des Alkoholverkaufs<br>bspw. bei Fußballspielen oder Veranstaltungen durch<br>Verwaltungsakt ..... | 95  |
| d)                                                                                                    | Zusammenfassung .....                                                                                                             | 95  |
| 2.                                                                                                    | Praktische Maßnahmen .....                                                                                                        | 96  |
| a)                                                                                                    | Maßnahmen durch den Bund und die Länder .....                                                                                     | 96  |
| aa)                                                                                                   | Beispiel für eine solche Kampagne: „Don’t drink too<br>much – Stay gold!“ .....                                                   | 96  |
| bb)                                                                                                   | Weitere Beispiele .....                                                                                                           | 97  |
| b)                                                                                                    | Maßnahmen auf kommunaler Ebene .....                                                                                              | 98  |
| c)                                                                                                    | Maßnahmen nicht-hoheitlicher Träger .....                                                                                         | 99  |
| d)                                                                                                    | Zusammenfassung .....                                                                                                             | 99  |
| B.                                                                                                    | Zusammenfassung .....                                                                                                             | 100 |
| Kapitel Zwei: Behördliches Vorgehen gegen den Alkoholkonsum auf<br>polizeirechtlicher Grundlage ..... |                                                                                                                                   |     |
|                                                                                                       |                                                                                                                                   | 103 |
| A.                                                                                                    | Alkoholkonsumverbote durch Polizeiverordnung .....                                                                                | 103 |
| I.                                                                                                    | Nichteinschlägigkeit von Spezialermächtigungen .....                                                                              | 105 |
| II.                                                                                                   | Öffentliche Sicherheit und Ordnung .....                                                                                          | 105 |
| 1.                                                                                                    | Öffentliche Sicherheit .....                                                                                                      | 105 |
| 2.                                                                                                    | Öffentliche Ordnung .....                                                                                                         | 106 |
| III.                                                                                                  | Bestehen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit? .....                                                                       | 106 |
| 1.                                                                                                    | Die abstrakte Gefahr als Voraussetzung .....                                                                                      | 106 |
| 2.                                                                                                    | Einschlägigkeit der öffentlichen Sicherheit .....                                                                                 | 109 |

|     |                                                                                         |     |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| a)  | Anknüpfungspunkt Alkoholkonsum.....                                                     | 110 |
| b)  | Anknüpfungspunkt Gesundheitsschutz.....                                                 | 110 |
| c)  | Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewalt?<br>Anknüpfungspunkt Gewaltursache ..... | 111 |
| aa) | Die Ansicht des VGH Mannheim.....                                                       | 111 |
|     | (1) Die Entscheidung vom 06.10.1998 .....                                               | 111 |
|     | (2) Die Entscheidung vom 28.07.2009 .....                                               | 112 |
|     | (3) Parallelen zur Bettelproblematik.....                                               | 114 |
|     | (a) Die Entscheidung vom 29.04.1983 .....                                               | 114 |
|     | (b) Die Entscheidung vom 06.07.1998 .....                                               | 115 |
|     | (c) Bewertung der Entscheidungen zur Bettelei .....                                     | 116 |
| bb) | Die Ansicht des OVG Sachsen-Anhalt.....                                                 | 118 |
| cc) | Die Ansicht der herrschenden Meinung in der Literatur .....                             | 119 |
| dd) | Kritik der herrschenden Ansicht und eigene Bewertung.....                               | 121 |
| ee) | Nachweisbarkeit.....                                                                    | 128 |
|     | (1) Ausgangssituation .....                                                             | 128 |
|     | (2) Vorschlag von Köppert: Gestuftes Vorgehen .....                                     | 129 |
|     | (3) Stellungnahme .....                                                                 | 130 |
| d)  | Anknüpfungspunkt Umweltverschmutzung .....                                              | 131 |
| e)  | Anknüpfungspunkt Jugendschutzrecht .....                                                | 132 |
| 3.  | Zwischenergebnis .....                                                                  | 133 |
| IV. | Bestehen einer Gefahr für die öffentliche Ordnung?.....                                 | 133 |
| 1.  | Akzeptanz der öffentlichen Ordnung .....                                                | 134 |
| a)  | Kritik .....                                                                            | 134 |
| b)  | Verteidigung.....                                                                       | 138 |
| c)  | Ergebnis .....                                                                          | 139 |
| 2.  | Ansicht des VGH Mannheim .....                                                          | 140 |
| 3.  | Alkoholkonsum Einzelner .....                                                           | 141 |
| 4.  | Alkoholkonsum in der Gruppe .....                                                       | 142 |
| 5.  | Zwischenergebnis .....                                                                  | 146 |
| V.  | Polizeiliche Verantwortlichkeit .....                                                   | 147 |
| VI. | Mögliche Formulierungen von Alkoholkonsumverboten und das<br>Bestimmtheitsgebot.....    | 148 |
| 1.  | „Verbot, alkoholische Getränke zu konsumieren“ .....                                    | 149 |
| 2.  | „Mitsichführen von Alkohol in der Absicht, zu konsumieren“ .....                        | 149 |
| 3.  | „Belästigungen“ und „Beeinträchtigungen“ .....                                          | 150 |
| 4.  | „Lagern“ oder „Dauerhaftes Verweilen“ .....                                             | 153 |

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. „Niederlassen zum Alkoholgenuss“ .....                                                                 | 154 |
| 6. „Ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkohol-<br>genusses“ .....                            | 155 |
| 7. „Außerhalb von Freischankflächen“ .....                                                                | 156 |
| 8. Räumlicher und zeitlicher Geltungsbereich .....                                                        | 156 |
| 9. Ausnahmen .....                                                                                        | 157 |
| VII. Verhältnismäßigkeit .....                                                                            | 157 |
| 1. Legitimer Zweck .....                                                                                  | 158 |
| 2. Geeignetheit .....                                                                                     | 159 |
| 3. Erforderlichkeit .....                                                                                 | 160 |
| a) Mögliches milderes Mittel: Glasflaschenverbot .....                                                    | 160 |
| aa) Die Ansichten des VG Köln und des OVG Münster .....                                                   | 161 |
| bb) Ansicht des VGH Mannheim und Bewertung dieser<br>Ansicht .....                                        | 164 |
| cc) Zusammenfassung .....                                                                                 | 165 |
| b) Mögliches milderes Mittel: Einschränkungen hinsichtlich der<br>räumlichen und zeitlichen Geltung ..... | 166 |
| 4. Angemessenheit .....                                                                                   | 166 |
| VIII. Durchsetzung .....                                                                                  | 167 |
| 1. Platzverweise .....                                                                                    | 168 |
| 2. Aufenthaltsverbote .....                                                                               | 172 |
| 3. Beschlagnahme .....                                                                                    | 172 |
| 4. Einsatz privater Sicherheitsdienste .....                                                              | 173 |
| IX. Zusammenfassung .....                                                                                 | 174 |
| B. Alkoholkonsumverbote durch Allgemeinverfügung .....                                                    | 175 |
| I. Ermächtigungsgrundlage und formelle Voraussetzungen .....                                              | 176 |
| II. Materielle Voraussetzungen .....                                                                      | 176 |
| 1. Konkrete Gefahr .....                                                                                  | 176 |
| 2. In Abgrenzung zur Polizeiverordnung: Konkretheit der<br>Maßnahme .....                                 | 178 |
| a) Bestimmter oder bestimmbarer Personenkreis .....                                                       | 178 |
| b) Konkreter Regelungsgegenstand .....                                                                    | 178 |
| c) Mögliche Vergleichskonstellationen aus der Rechtsprechung .....                                        | 179 |
| aa) BVerwG: Das „Endiviensalat-Urteil“ .....                                                              | 179 |
| bb) BVerwG: Das Verkehrszeichen als Allgemeinverfügung .....                                              | 181 |

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| cc) BVerwG: Festsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf einer Autobahn .....                                    | 181 |
| dd) BVerwG: Einrichtung eines militärischen Schutzbereichs .....                                              | 182 |
| (1) Einstufung als Rechtsverordnung .....                                                                     | 182 |
| (2) Änderung der vormaligen Rechtsprechung und Einstufung als Allgemeinverfügung .....                        | 183 |
| ee) VGH Mannheim: Windsurfen auf dem Bodensee .....                                                           | 184 |
| ff) VGH Mannheim: Tauchverbot am „Teufelstisch“ .....                                                         | 185 |
| gg) OVG Münster und VG Köln: Glasverbot im Karneval .....                                                     | 185 |
| d) Zusammenfassung und Übertragung auf Alkoholverbote .....                                                   | 185 |
| 3. Inhalt .....                                                                                               | 188 |
| 4. Rechtsschutzunterschiede zwischen Allgemeinverfügung und Polizeiverordnung .....                           | 189 |
| III. Ergebnis und Bewertung .....                                                                             | 189 |
| C. Selbstständige Einzelmaßnahmen .....                                                                       | 190 |
| D. Bundespolizeirechtliche Maßnahmen: Alkoholkonsum auf Bahnhöfen und in Zügen der Eisenbahnunternehmen ..... | 191 |
| I. Das Hausrecht der Eisenbahnunternehmen .....                                                               | 191 |
| II. Maßnahmen der Bundespolizei als Bahnpolizei .....                                                         | 195 |
| 1. Die Bundespolizei als Bahnpolizei .....                                                                    | 195 |
| 2. Platzverweisungen gem. § 38 BPolG .....                                                                    | 196 |
| 3. Befugnisgeneralklausel des § 14 Abs. 1 BPolG .....                                                         | 197 |
| 4. Ausübung des Hausrechts für die Deutsche Bahn AG .....                                                     | 197 |
| 5. Ergebnis .....                                                                                             | 198 |
| Kapitel Drei: Behördliches Vorgehen gegen den Alkoholkonsum auf straßenrechtlicher Grundlage .....            | 201 |
| A. Sondernutzungssatzungen .....                                                                              | 202 |
| I. Vorliegen einer Sondernutzung .....                                                                        | 203 |
| 1. Definition der Sondernutzung .....                                                                         | 203 |
| 2. Definition des Gemeingebruchs .....                                                                        | 203 |
| 3. Der enge Verkehrsbegriff .....                                                                             | 204 |
| 4. Der kommunikative Verkehr als Teil des Gemeingebruchs .....                                                | 205 |
| 5. Ausschluss des Gemeingebruchs: Die Gemeinverträglichkeit .....                                             | 206 |

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6. Einordnung des öffentlichen Alkoholkonsums als Gemein-<br>gebrauch.....                                | 207 |
| a) Öffentlicher Alkoholkonsum als Gemeingebrauch .....                                                    | 207 |
| b) Öffentlicher Alkoholkonsum als Sondernutzung .....                                                     | 209 |
| c) Zwischenergebnis.....                                                                                  | 211 |
| 7. Ausnahmsweises Vorliegen einer Sondernutzung .....                                                     | 211 |
| 8. Zwischenergebnis .....                                                                                 | 213 |
| II. Ergebnis .....                                                                                        | 213 |
| <br>B. Einzelmaßnahmen .....                                                                              | 214 |
| I. Ermächtigungsgrundlage .....                                                                           | 214 |
| II. Voraussetzungen .....                                                                                 | 214 |
| 1. Keine weiteren materiellen Voraussetzungen .....                                                       | 214 |
| 2. Ergebnis .....                                                                                         | 215 |
| III. Die sog. Party- oder Bierbikes.....                                                                  | 215 |
| 1. Die Ansicht des OVG Münster.....                                                                       | 216 |
| 2. Bewertung der Entscheidung.....                                                                        | 217 |
| IV. Ergebnis .....                                                                                        | 219 |
| <br>C. Zusammenfassung und Bewertung .....                                                                | 219 |
| <br>Kapitel Vier: Behördliches Vorgehen gegen den Alkoholkonsum auf<br>kommunalrechtlicher Grundlage..... | 221 |
| <br>A. Benutzungsregelungen öffentlicher Einrichtungen.....                                               | 221 |
| I. Öffentliche Einrichtungen.....                                                                         | 221 |
| 1. Öffentliche Einrichtung .....                                                                          | 221 |
| 2. In Betracht kommende öffentliche Einrichtungen .....                                                   | 223 |
| a) Spiel-, Skate- und Bolzplätze.....                                                                     | 223 |
| b) Grillplätze.....                                                                                       | 223 |
| c) Park- und Grünanlagen .....                                                                            | 224 |
| d) Badeseen, Strandbäder etc. ....                                                                        | 226 |
| e) Friedhöfe .....                                                                                        | 226 |
| f) Zwischenergebnis.....                                                                                  | 227 |
| II. Regelung der Benutzung.....                                                                           | 227 |
| 1. Grundlagen .....                                                                                       | 227 |
| 2. Rechtsgrundlage .....                                                                                  | 227 |
| a) Satzungen .....                                                                                        | 228 |

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| b) Allgemeinverfügungen .....                                                                                  | 228 |
| 3. Verfahren und Form .....                                                                                    | 229 |
| 4. Inhalt .....                                                                                                | 229 |
| 5. Bestimmtheit .....                                                                                          | 231 |
| B. Ergebnis .....                                                                                              | 232 |
| Kapitel Fünf: Behördliches Vorgehen gegen den Alkoholverkauf .....                                             | 233 |
| A. Dauerhafte Einschränkungen des Alkoholverkaufs .....                                                        | 233 |
| I. Durch Polizeiverordnung .....                                                                               | 234 |
| 1. Die Ansicht des OVG Bautzen: Verkaufsverbot ist zulässig .....                                              | 234 |
| 2. Bewertung der Entscheidung: Verkaufsverbot ist unzulässig .....                                             | 235 |
| a) Anwendbarkeit des allgemeinen Polizeirechts? .....                                                          | 235 |
| aa) Keine Sperrwirkung durch das LGastG .....                                                                  | 235 |
| bb) Sperrwirkung durch das Alkoholverkaufsverbotsgesetz für<br>Verkaufsstellen i.S. des § 2 Abs. 1 LadÖG ..... | 236 |
| b) Kein Vorliegen einer abstrakten Gefahr für die öffentliche<br>Sicherheit oder Ordnung .....                 | 237 |
| II. Durch Einzelverfügung auf ladenschlussrechtlicher Grundlage .....                                          | 238 |
| B. Vorübergehende und/oder anlassbezogene Einschränkungen des<br>Alkoholverkaufs .....                         | 243 |
| I. Gaststättenrechtliches Vorgehen .....                                                                       | 244 |
| 1. Auflage zur Gaststättenerlaubnis .....                                                                      | 245 |
| 2. Selbstständige Anordnungen .....                                                                            | 248 |
| II. Polizeirechtliches Vorgehen .....                                                                          | 249 |
| Kapitel Sechs: Übermäßiger Alkoholkonsum und Alkoholmissbrauch in<br>Gaststätten und deren Unterbindung .....  | 251 |
| A. Widerruf einer Gaststättenerlaubnis wegen Verstoß gegen das<br>Jugendschutzrecht .....                      | 251 |
| B. Flatrate-Partys .....                                                                                       | 253 |
| I. Die herrschende Ansicht der Rechtsprechung und der Literatur .....                                          | 255 |
| II. Die Ablehnung dieser Ansicht .....                                                                         | 258 |
| III. Ausnahme .....                                                                                            | 262 |

|                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| IV. „Freiwillige Selbstverpflichtungen“ und ähnliche Konstellationen .....                                  | 263 |
| V. Die Aufnahme eines Verbotstatbestands in das LGastG und die<br>Gesetze anderer Bundesländer.....         | 266 |
| VI. Ergebnis .....                                                                                          | 267 |
| <br>Kapitel Sieben: Alkoholkonsum auf Festen und anderen kurzzeitigen<br>Veranstaltungen.....               | 269 |
| A. Anwendbarkeit des § 1 LGastG i.V. mit § 12 GaststG:<br>Voraussetzung des „besonderen Anlasses“ .....     | 269 |
| B. Geltung auch für Vereine und Gesellschaften, die kein Gewerbe<br>betreiben .....                         | 271 |
| C. Regelungsmöglichkeiten der Behörden .....                                                                | 272 |
| I. Auflagen bzgl. des Alkoholausschanks .....                                                               | 272 |
| 1. Regelung der Betriebs- und Ausschankzeiten.....                                                          | 272 |
| 2. Uneingeschränktes Verbot des Ausschanks von Branntwein .....                                             | 273 |
| 3. Kombination beider Möglichkeiten: Begrenzung des<br>Branntweinausschanks auf bestimmte Zeiten .....      | 274 |
| II. Kooperationsvereinbarungen zwischen verschiedenen Gemeinden.....                                        | 274 |
| III. Folgen von Verstößen gegen Auflagen .....                                                              | 275 |
| 1. Für die betroffene Veranstaltung.....                                                                    | 275 |
| 2. Für zukünftige Veranstaltungen des Betreibers .....                                                      | 276 |
| D. Alkoholkonsum auf Märkten.....                                                                           | 276 |
| I. Die Markttypen der GewO.....                                                                             | 277 |
| II. Die Festsetzung nach § 69 GewO.....                                                                     | 277 |
| 1. Inhalt der Festsetzung.....                                                                              | 277 |
| 2. Wirkung der Festsetzung.....                                                                             | 278 |
| 3. Bedeutung für den Alkoholausschank auf Märkten .....                                                     | 278 |
| E. Ergebnis.....                                                                                            | 279 |
| <br>Kapitel Acht: Folgen für den Gesetzgeber: Schaffung einer<br>Ermächtigungsgrundlage für Kommunen? ..... | 281 |
| A. Erfordernis einer Neuregelung .....                                                                      | 282 |

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| B. Einordnung und mögliche Formulierung eines gesetzgeberischen Ansatzes..... | 283 |
| I. Kommunalrechtliches Vorgehen .....                                         | 283 |
| II. Straßenrechtliches Vorgehen .....                                         | 284 |
| III. Polizeirechtliches Vorgehen .....                                        | 286 |
| Kapitel Neun: Zusammenfassendes Fazit .....                                   | 291 |